

Tulia G. Falletti – Decentralization and subnational politics in Latin America

New York: Cambridge University Press, 2010.

Hélder Ferreira do Vale*

Nas últimas três décadas, a maioria dos países latino-americanos experimentou mudanças na forma de seus governos centrais exercerem autoridade em seus territórios. A descentralização é responsável, em grande parte, por tais mudanças. Em um contexto de democratização, liberalização de mercados e reformas no aparelho do Estado, as políticas de descentralização foram gradualmente adotadas em diversos países da América Latina, chamando atenção pela sua ampla adoção e pela envergadura de suas consequências.

Mesmo com a expansão da vasta literatura sobre a descentralização, uma importante parte das proposições existentes a respeito das causas e consequências da descentralização é incapaz de explicar coerentemente variações nas reformas de descentralização que ocorreram sob circunstâncias similares. *Decentralization and subnational politics in Latin America* analisa, comparativamente, os fatores que influenciam os diferentes resultados dos processos descentralizadores na Argentina, Brasil, Colômbia e México.

O livro desafia a suposição dominante da literatura sobre a descentralização, segundo a qual sugere que as políticas de descentralização conduzam a maior concessão de poder e autoridade a atores subnacionais, como prefeitos e governadores. Falletti, por sua vez, rejeita com contundência esta suposição, propondo a teoria da descentralização. Essa teoria enuncia que a predominância de determinados interesses territoriais no início de um processo de descentralização determina a sequência de reformas descentralizadoras nas dimensões fiscais, políticas e administrativas, assim como o grau de descentralização.

Esse argumento inovador é desenvolvido ao longo de sete capítulos. O primeiro apresenta o contexto pós-desenvolvimentista da descentralização na América Latina, assim como o método comparativo necessário para interpretar a evolução sequencial da descentralização. No segundo, a autora faz uma análise detalhada de como a consumação de interesses territoriais

*Professor do Departamento de Política e Ciências Sociais do European University Institute (Fiesole Firenze, Italia). E-mail: helder.ferreira@eui.eu

sob a interação negociada entre atores pôde mudar o equilíbrio das relações intergovernamentais em um país. Esse capítulo também propõe definições novas a conceitos antigos, tais como descentralização, equilíbrio de poder, relações intergovernamentais e interesse territorial. Aplicando um modelo analítico aos estudos de caso, os capítulos três, quatro, cinco e seis se dedicam, respectivamente, à trajetória da descentralização na Argentina, Colômbia, Brasil e México. Na conclusão discutem-se as circunstâncias que conduzem países a apresentarem diferentes níveis de descentralização.

O argumento principal da publicação é construído em torno da observação de que houve um renascimento de interesses territoriais subnacionais na América Latina. Tendo como unidade central de análise a interação negociada entre atores nacionais e subnacionais, o livro explica de que maneira as políticas de descentralização afetam o equilíbrio de poder intergovernamental. Essa relação causal é estabelecida por meio de um modelo comparativo que considera que a interação entre políticos na arena intergovernamental é influenciada por uma sequência temporal, por interesses territoriais e por contextos específicos de cada país.

Tratando-se de um livro baseado em uma pesquisa comparada, a seleção dos casos é cuidadosamente justificada. Primeiramente, os países são selecionados no continente latino-americano por duas razões: pelo fim do modelo de estado desenvolvimentista na região e pela transferência de gastos e arrecadação de recursos do centro aos governos subnacionais. Em segundo lugar, os quatro países foram escolhidos com base nas suas semelhanças: políticas de descentralização que almejavam reformas da administração de serviços sociais públicos, assim como mudanças nos sistemas de partilha das receitas e da arrecadação de recursos. Terceiro, os países em questão apresentam padrões parecidos de reforma política, caracterizada, principalmente, pela devolução de poder às administrações subnacionais cada vez mais autônomas.

Baseando-se no chamado “método sequencial comparado”, a autora explica por que os países selecionados apresentam variação no que diz respeito à concessão de poderes a atores subnacionais. Mais especificamente, ela elucida as razões do Brasil e da Colômbia terem seguido um padrão de descentralização, que conduziu ambos a apresentar um grau mais elevado de descentralização enquanto a Argentina e o México seguiram um padrão diferente de descentralização, resultando em um grau menos elevado de descentralização.

Na tarefa de explicar variações na relação entre descentralização e política subnacional nos quatro países, Falleti avança uma teoria original, denominada de “teoria sequencial da descentralização”. Essa teoria prevê que a evolução da descentralização é determinada cronologicamente, de tal forma que a sequência de eventos predetermina o curso das decisões futuras. Mais especificamente, o tipo de interesse territorial (nacional ou subnacional), que prevalece na fase inicial da adoção de políticas descentralizadoras, determinará a trajetória futura do processo de descentralização. Dessa forma, a origem de um processo em desenvolvimento é crucial para entender o desencadeamento de eventos a ele relacionados, pois as ações passadas exercerão um papel decisivo nas futuras decisões de atores políticos. Falleti identifica o “efeito catraca”¹ (*ratchet effect*) na política de descentralização como um fator que facilita o avanço desse processo. Embora seja difícil mudar o curso de eventos no decorrer do tempo, ela explica que o mecanismo de “trajetória dependente”² (*path dependence*) pode ter o efeito oposto e desencadear ações que vão contra a descentralização. Além disso, existem fontes exógenas ao processo de descentralização que podem eventualmente inverter no curso de eventos e produzir mudanças consideráveis no processo descentralizador.

A teoria de Falleti sustenta-se sobre duas suposições básicas. A primeira sugere que a divergência de interesses territoriais entre esferas de governo influencia a ordem cronológica da descentralização. A segunda propõe que os diferentes tipos de alianças partidárias e territoriais formadas entre políticos afetam o processo de descentralização. Conforme a teoria, a sequência é determinada pela predominância dos interesses de atores nacionais ou subnacionais em um contexto de interesses divergentes. De um lado, os atores nacionais preferem iniciar reformas de descentralização pela dimensão administrativa, seguida pelas dimensões fiscais e políticas, respectivamente. Por outro lado, os atores subnacionais priorizam reformas que favorecem

¹ O “efeito catraca” obstrui a criação de novas iniciativas. No caso da descentralização, esse efeito atua como um obstrutor a qualquer iniciativa que venha a reverter o processo descentralizador.

² A “trajetória da dependência”, em resumo, refere-se ao poder de influência de decisões tomadas no passado sob futuras decisões. Esse mecanismo é utilizado em políticas públicas para analisar o efeito de políticas adotadas no passado na formulação de políticas futuras. Entretanto, para que esse mecanismo exerça influência sobre uma trajetória, faz-se necessário a presença de “retornos crescentes” produzidos por decisões passadas. Ou seja, para que uma decisão produza retornos crescentes, é imprescindível que os custos de mudança de trajetória sejam maiores que a sua manutenção.

inicialmente a descentralização na dimensão política, seguida pelas dimensões fiscais e administrativas.

Segundo a teoria da descentralização, os atores territoriais têm preferências conflitantes em relação à esfera de governo, que será o foco das reformas descentralizadoras. O Executivo nacional favorece maior descentralização à esfera municipal do que à esfera estadual/provincial. Quando há a possibilidade de descentralizar tendo como foco todas as esferas de governos subnacionais, os governos nacionais tendem a favorecer a esfera intermediária. No que diz respeito às preferências dos Executivos subnacionais, os chefes dos Executivos provinciais ou estaduais priorizam reformas descentralizadoras que foquem suas próprias esferas de governo. O mesmo pode ser dito sobre as preferências dos chefes dos Executivos municipais.

Falleti afirma claramente que as preferências dos atores políticos em relação às reformas descentralizadoras só poderão ser concretizadas perante a criação de alianças forjadas entre distintos atores políticos. Levando em consideração interesses territoriais e partidários, a autora identifica seis possíveis tipos de alianças em torno dos processos descentralizadores: nacional, subnacional, governante e oposicionista, e duas alianças mistas³. De acordo com a autora, as alianças são importantes, porque determinam os diferentes tipos de descentralização. Diversas hipóteses são construídas em torno desses tipos de alianças. No caso das alianças formadas com base nos interesses territoriais, quando há uma aliança nacional, o interesse que prevalece é o nacional. Seguindo esta mesma lógica, observa-se a prevalência de interesses subnacionais perante a consolidação de uma aliança subnacional. No caso das alianças partidárias, os interesses do governo nacional serão favorecidos à medida que esta aliança seja composta por partidos governantes. Porém, em alianças oposicionistas, os interesses dos governos subnacionais tenderão a prevalecer. Nas alianças mistas, o resultado varia.

Decentralization and subnational politics in Latin America não está livre de críticas. O livro, por exemplo, ignora, na maioria das vezes, a influência do federalismo no processo de descentralização. É difícil imaginar que as instituições federais ou a falta destas tenham tido pouco impacto em um processo de descentralização e que sejam altamente motivadas por interesses

³ As alianças mistas, de acordo com Falleti, podem ser de dois tipos: aquelas formadas entre governantes nacionais e a oposição subnacional, e aquelas compostas pela oposição nacional e governantes subnacionais.

territoriais. De fato, a publicação não considera explicitamente as possíveis diferenças entre negociações intergovernamentais que ocorrem sob a influência de instituições federais e não-federais. Embora a ausência do federalismo na análise da descentralização não comprometa o poder explanatório da teoria do livro, tal ausência deixa a incógnita de como elementos importantes do federalismo – direito constitucional de existência de pelo menos uma esfera de governo subnacional –, influenciam a barganha política, o equilíbrio de poder na arena intergovernamental e a formação de interesses territoriais. Ainda que o conflito de distribuição de poderes entre as diferentes esferas de governo não seja um problema exclusivo das federações, é importante ressaltar que as esferas de governos subnacionais em países federais negociam com o governo central sob um arranjo institucional que garante o princípio de autoridade compartilhada. Dessa forma, pode-se afirmar que negociações intergovernamentais em federações são possivelmente sujeitas a determinados incentivos institucionais que poderiam estar ausentes em países não-federais. Bednar (2009), por exemplo, explica como em determinadas circunstâncias instituições federais podem condicionar atores nacionais e subnacionais a romper as regras federativas. No livro de Falleti, mesmo estando claro que federações, tais como a Argentina e o México, podem ser menos descentralizadas do que um país não-federal como a Colômbia, não fica inteiramente explícito até que ponto as instituições federais no Brasil o tornaram mais descentralizado do que a Colômbia. Tendo em vista este argumento, vale à pena recordar que Eaton (2004, p. 144) enfatiza a experiência brasileira com a transição, assegurando que durante este período a política territorial do país esteve fortemente afetada por suas instituições federais.

Outro descuido se refere ao papel do Poder Judiciário no processo de descentralização. Este detém uma função importante na execução e formulação de políticas, pois funciona como árbitro final em disputas que envolvem interesses territoriais na arena intergovernamental. Na América Latina, essa função está sendo exercitada com maior frequência no Brasil e na Colômbia, que, juntamente com o Chile, são os países da região onde os Tribunais Supremos estão mais engajados no processo de revisão judiciária (STEIN e TOMASI, 2006, p. 83). É curioso observar que o Brasil e a Colômbia são os países que Falleti aponta como os mais descentralizados entre seus estudos de caso. Assim sendo, seria pertinente saber como o processo de revisão judiciária contribuiu para o alto grau de descentralização no Brasil e na Colômbia.

O livro omite a relação entre reformas de liberalização e a descentralização na América Latina. No início, a publicação explica que a descentralização em países latino-americanos foi realizada por Estados pós-desenvolvimentista. Porém, a autora não esclarece as diferenças entre vários países da região quanto às distintas formas de implementação das reformas de primeira geração, que visaram conseguir a liberalização macroeconômica (WILLIAMSON e HAGGARD, 1994), e as reformas de segunda geração, que tiveram como objetivo a eficiência da administração pública (NAÍM, 1995). Essa falta de esclarecimento tem implicações importantes para uma teoria que pretende identificar as circunstâncias sob as quais a descentralização ocorre *ex post* às reformas do Estado e da economia. Por exemplo, é notório que o Brasil figurou entre os países da América Latina, que implementou tardiamente as reformas de primeira e segunda gerações (KINGSTON, 2000, p. 186). Contudo, o Brasil começou suas reformas de descentralização antes mesmo das reformas de liberalização econômica. Como tal, não é tão óbvia a maneira como as diferentes formas e ritmos de reformas de liberalização afetaram a descentralização.

Apesar do esforço em diferenciar a descentralização política da democratização, Falleti não consegue dar uma definição a estes conceitos para que se possa observar uma distinção empírica entre ambos. De um lado, o livro sugere que o aspecto de distinção entre ambos os termos reside na ausência ou na presença de uma intenção de dar maior poder a uma esfera de governo subnacional, através de uma reforma eleitoral. Por outro lado, é perfeitamente plausível que as reformas eleitorais com o intuito de conceder mais poderes a uma esfera de governo – o que é definido no livro como descentralização –, seja o principal acontecimento que, eventualmente, venha causar mudanças no regime político, dando assim origem à democratização. O Brasil é um notório exemplo onde a descentralização está estreitamente entrelaçada com democratização (SOUZA, 1997), sendo difícil fazer uma distinção clara entre os dois processos. Um conhecido evento da transição brasileira à democracia ilustra este argumento. Durante este período da história brasileira, o movimento popular que exigiu eleições diretas para governadores dos estados, conhecido como “Diretas Já”, pode ser considerado como um evento central na democratização de um país que, antes mesmo da transição à democracia, já elegia diretamente os prefeitos. Dado o papel crítico das eleições no desmantelamento do regime autoritário no

Brasil, Lamounier (1989) define a transição brasileira como uma “abertura através de eleições”. Além disso, o livro também ignora a questão de como a democratização e a descentralização política estão relacionadas.

Mesmo que a comparação do grau de mudança do equilíbrio de poder intergovernamental seja uma parte essencial do argumento de Falleti, há problemas em relação à forma como essa mudança é mesurada longitudinalmente. O primeiro problema é que a autora identifica seis variáveis para medir a mudança no equilíbrio de poder: percentual dos rendimentos subnacionais, percentual das despesas subnacionais, poder de formulação de políticas públicas, poder de nomeação a cargos subnacionais, representação territorial dos interesses em instituições nacionais e número de associações subnacionais. Ainda assim, pode-se argumentar que em realidade o que está sendo medido é a própria descentralização, e não o equilíbrio de poder, como sugere Falleti. Tome-se como exemplo as variáveis que medem o percentual dos rendimentos e despesas subnacionais. Essas são variáveis usadas tipicamente para medir a descentralização fiscal, como indica Treisman (2007). Portanto, baseando-se na forma em que a variável é empregada para medir a variação do equilíbrio de poder, é possível sugerir que as variáveis dependentes e independentes são em princípio as mesmas.

Outro aspecto da publicação que deixa a desejar está relacionado à medição do equilíbrio de poder intergovernamental, mais precisamente à divisão temporal dos distintos períodos da descentralização. Falleti faz uma distinção entre medidas *ex ante* e *ex post* descentralização, contudo os dados que medem cada um das variáveis correspondem a datas aproximadas dos principais eventos de descentralização em cada país. Dessa maneira, verifica-se que as datas sobre as quais as medições são feitas são arbitrariamente selecionadas. Este detalhe deve ser uma preocupação para uma teoria que propõe que o patamar inicial de descentralização tem um impacto no grau de mudança no equilíbrio de poder intergovernamental. É possível que, ao selecionar aleatoriamente a data em que uma variável é medida, os resultados da mediação sejam ligeiramente diferentes. Samuels (2003, p. 161) considera a constituição brasileira de 1988 como um marco de mudança no regime fiscal brasileiro, e não 1980 e 1995, como Falleti sugere. Efetivamente, tomando o ano de 1988, o momento-chave para o regime fiscal brasileiro, Arretche (2005) confirma que a autoridade sobre as despesas se tornou mais centralizada no Brasil pós-democrático.

O cuidado do livro em definir com precisão diversos conceitos não impediu que o termo “interesse” (*interest*), que é fundamental na análise da publicação, fosse precariamente definido. Supondo que as preferências e os interesses são sinônimos, o livro não distingue entre dois tipos de preferências: a preferência contextual e a meta-preferência⁴. Considerando as observações de Friedman (1986), com a qual os atores interagem tendo como base uma ordem de preferências criada entre preferência contextual e meta-preferência, torna-se de suma importância compreender se as mudanças nas preferências são circunstanciais ou não. Como tal, os políticos podem mudar suas preferências temporariamente por finalidades estratégicas. À medida que o livro não distingue entre ambos os tipos de preferências, pode-se assumir que a noção de preferências territoriais é estática.

Em segundo lugar, a análise não faz nenhuma distinção explícita entre preferências e estratégias. A diferenciação entre ambas é necessária para compreender como os atores territoriais almejam a realização de suas preferências. De acordo com Frieden (1999, p. 47), a preferência não é apenas diferente da estratégia, mas na interação entre atores as preferências se formam antes mesmo que uma estratégia seja elaborada. Desconsiderando essa hierarquia entre preferências e estratégias, a autora sugere que uma preferência sobre a sequência da descentralização é automaticamente a estratégia que será levada a cabo pelos atores territoriais. Ou seja, para ela preferências e estratégias são sinônimos.

A teoria de Falleti é igualmente silenciosa com respeito à forma como os atores sociais negociam na arena intergovernamental. Embora a teoria considere que tanto os atores políticos quanto os atores sociais tenham interesses territoriais, a teoria somente elabora hipóteses sobre negociações entre atores políticos. Com isso, verifica-se que os atores sociais têm um papel menor no modelo teórico da obra. De fato, o modelo analítico que Falleti emprega para analisar a descentralização é um modelo estado-cêntrico, em oposição a um modelo que interprete as conexões estado-sociedade. Isso ocorre à medida que o referido modelo faz predições sobre preferências e interações entre políticos que ocupam apenas cargos executivos. Todavia, o livro dá ênfase na sua conclusão ao

⁴ As meta-preferências ou preferências de segunda-ordem referem-se a todas aquelas preferências que não estão atreladas a um contexto específico, mas a um conjunto de valores e princípios que fazem atores/indivíduos criar uma nova ordem de preferências.

papel dos atores sociais no processo de descentralização administrativa no Brasil e na Colômbia.

As críticas a *Decentralization and subnational politics in Latin America* oferecem uma análise comparativa sistemática que tem muito a acrescentar ao conhecimento das dinâmicas descentralizadoras. É importante reconhecer que a teoria da descentralização proposta por Falleti esclarece um fenômeno político que cresce em importância, apesar de necessitar de uma estrutura teórica convincente que explique sua adoção e execução em vários países. Aliás, a teoria do livro oferece conclusões contundentes sobre os efeitos adversos da descentralização. Conclusões que são particularmente bem-vindas em uma literatura que cada vez mais aponta uma relação estreita entre a descentralização e a diminuição de poder dos governos centrais, ao passo que também propõe um aumento do poder dos governos subnacionais.

Mesmo quando alguns analistas se propuseram a centrar-se na sequência da descentralização, suas análises se detiveram apenas à dimensão fiscal (por exemplo, BAHL e MARTINEZ-VAZQUEZ, 2006). A teoria do livro vai muito além de uma só dimensão, tornando-se, portanto, uma teoria mais abrangente. Em grande parte, a ambiciosa proposta do livro de estudar as diferentes causas, consequências e contextos da descentralização reflete as recomendações de determinados analistas (RODDEN, 2003; MONTERO e SAMUELS, 2004) os quais propõem que estudos sobre este tema devem incluir diferentes perspectivas, haja vista o amplo leque de fatores que influenciam o complexo fenômeno da descentralização. Como tal, a obra é provavelmente uma das melhores recentes publicações sobre descentralização.

Por fim, o livro representa uma contribuição inicial importante para uma literatura que de certa forma tem sido incapaz de identificar padrões e mecanismos que possam elucidar as causas e consequências da descentralização, e de integrar os múltiplos fatores que influenciam este processo. Sem dúvida, *Decentralization and subnational politics in Latin America* pode se tornar uma referência na área de processos de mudanças político-administrativas. Tomando em consideração sua inovação, o livro é leitura obrigatória para aqueles interessados em descobrir as distintas facetas da descentralização em quatro países latino-americanos. Além disso, dado o seu poder explicatório, seu marco teórico e conclusões podem ser facilmente aplicáveis a países além da América Latina.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. 2005. "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira". *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 69-85.
- BAHL, Roy W. & MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. 2006. "Sequencing fiscal decentralization". *World Bank Policy Research Working Paper* n. 3.914. Washington D.C.: World Bank.
- BEDNAR, Jenna. 2009. *The robust federation: principles of design*. New York: Cambridge University Press.
- EATON, Kant. 2004. *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- FRIEDEN, Jeffrey. 1999. "Actors and preferences in international relations". In: LAKE, David & POWELL, Robert (eds.). *Strategic choice and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- FRIEDMAN, Marilyn. 1986. "Autonomy and the split-level self". *Southern Journal of Philosophy*, v. 24, n.1, p. 19-35.
- KINGSTON, Peter. 2000. "Muddling through gridlock: economic policy performance, business responses, and democratic sustainability". In: KINGSTON, Peter & POWER, Timothy (eds.). *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. 1989. "Authoritarian Brazil revisited: the impact of elections on the abertura". In: STEPAN, Alfred (ed.). *Democratizing Brazil: problems of transition and consolidation*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- MONTERO, Alfred & SAMUELS, David. 2004. "The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences". In: MONTERO, Alfred & SAMUELS, David (eds.). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- NAÍM, Moisés. 1995. "Latin America: the second stage of reform". In: DIAMOND, Larry & PLATTNER, Marc (eds.). *Economic reform and democracy*. Baltimore/ London: The Johns Hopkins University Press.
- RODDEN, Jonathan. 2003. "Introduction and overview". In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND, Gunnar & LITVACK, Jennie (eds.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: MIT Press.

- STEIN, Ernesto & TOMASI, Mariano. 2006. *The politics of policies: economic and social progress in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- SAMUELS, David. 2003. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- SOUZA, Celina. 1997. *Constitutional engineering in democratic Brazil: the politics of federalism and decentralization*. New York/ London: Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press.
- TREISMAN, Daniel. 2007. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- WILLIAMSON, John & HAGGARD, Stephan. 1994. "The political conditions for economic reform". In: WILLIAMSON, John (ed.). *The political economy of policy reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

